

Projet de loi

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010.

Avis du Conseil d'Etat

(10 novembre 2009)

Par dépêche du 2 octobre 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le projet de budget 2010 se présente en trois volumes:

- le volume I comprend, en plus de l'exposé introductif et de la loi budgétaire, le budget des recettes et des dépenses proprement dit;
- le volume II porte sur le programme pluriannuel des dépenses en capital pour les années 2008-2012;
- le volume III présente le budget des recettes et des dépenses dans la version du système européen de comptes nationaux SEC 95.

A la date de l'émission du présent avis, le Conseil d'Etat n'a pas encore été saisi de la part du Gouvernement d'un avis d'une chambre professionnelle.

Au vu du délai serré dont il dispose pour élaborer le présent avis, le Conseil d'Etat se limitera à un examen des grandes lignes du budget 2010 et du projet de loi budgétaire proprement dite.

Sommaire

Considérations générales

Impact de la crise économique sur les finances publiques

- 1.1. La gravité imprévue de la crise économique a creusé le déficit des finances publiques
- 1.2. La croissance économique future ne résorbera pas le déficit structurel des finances publiques
- 1.3. La croissance économique doit être analysée aussi devant la toile de fond du développement durable

Les chiffres-clés du projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année 2010

- 2.1. Rapprochement entre les deux présentations du budget de l'Etat
- 2.2. Analyse des recettes de l'Etat
- 2.3. Analyse des dépenses de l'Etat

Quelques observations sur le déficit du budget de l'Etat

- 3.1. Le solde de l'administration publique
- 3.2. La politique de redressement financier proposée par le Gouvernement
- 3.3. Réflexions sur certaines catégories de recettes
- 3.4. Réflexions sur certaines catégories de dépenses

Examen de la loi budgétaire proprement dite

Considérations générales

1. Impact de la crise économique sur les finances publiques

Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 est le premier budget élaboré sous la responsabilité du gouvernement issu des élections du 7 juin 2009. L'exposé introductif présente le budget 2010 dans le contexte des orientations pluriannuelles de la politique budgétaire définies dans la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009. Dans cette déclaration, le Gouvernement confirme son engagement en faveur d'une politique budgétaire prudente qui vise à assurer, sur le long terme, des finances publiques saines avec un solde budgétaire excédentaire et un faible taux d'endettement.

1.1 La gravité imprévue de la crise économique a creusé le déficit des finances publiques

Les comptes prévisionnels de l'administration publique pour l'exercice 2010 émarginent un déficit important, qui s'établit comme suit:

Tableau 1: Besoin de financement de l'administration publique 2008-2010
en % du PIB

		2008	2009	2010
1	Administration centrale	-0,20	-4,20	-6,20
2	Administrations locales	0,00	-0,10	-0,20
3	Sécurité sociale	2,90	2,00	2,00
4	Administration publique (=1+2+3)	2,60	-2,30	-4,40

Source: Projet de budget de l'Etat 2010

Les comptes de l'administration centrale devraient donc passer d'une situation de quasi-équilibre en 2008 à un déficit significatif de 6,2% en 2010. Les administrations locales devraient émarginer un déficit qui, bien que croissant, reste proche de l'équilibre financier. Le surplus de la sécurité sociale ne suffit pas à compenser le besoin de financement de l'administration centrale. Le besoin de financement de l'administration publique devrait donc atteindre 4,4% du PIB en 2010. Par rapport au solde positif de 2,6% en 2008, le budget proposé par le Gouvernement table dès lors sur une détérioration nette de 7% du PIB (=2,6 + 4,4).

En chiffres absolus, les perspectives sont tout aussi sombres: le déficit de l'administration centrale de 2,3 milliards d'euros devrait atteindre 18,4% des dépenses de l'Etat en 2010. Il devrait même atteindre 22,5% des recettes de l'administration centrale en 2010. Une détérioration aussi brutale qu'imprévue des finances publiques ne manque d'inquiéter.

La dixième actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg, qui a été transmise à la Commission européenne le 6 octobre 2008, comportait une projection de la situation budgétaire de l'administration publique pour l'année 2010, basée sur une vision nettement plus optimiste:

Tableau 2: Besoin de financement de l'administration publique 2008-2010
en % du

	2008	2009	2010
--	------	------	------

Source: X^e actualisation du programme de stabilité

Alors que cette actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg¹, d'octobre 2008, anticipait un solde positif de 0,8% de l'administration publique pour 2010, le projet de budget déposé par le Gouvernement 11 mois plus tard anticipe un solde négatif de 4,4%. Ces deux chiffres résument bien la détérioration des finances publiques qui suit la grave crise économique et financière que traverse notre pays.

Au niveau des prévisions macroéconomiques, cette actualisation anticipait encore une croissance économique substantielle qui a ensuite été revue à la baisse:

Tableau 3: Croissance du produit intérieur brut du Luxembourg

	X ^e actualisation	Addendum	Budget 2010
2008	2,5%	1%	0,7%
2009	3,0%	-0,9%	-4,3%
2010	4,2%	1,4%	1,25%*
2008-2010	10%	1,3%	-2,4%

* Le budget indique une fourchette de 1% à 1,5%

Source: X^e actualisation du programme de stabilité (Addendum modifiant la X^e actualisation): Projet de budget de l'Etat 2010

Le Conseil d'Etat ne peut que s'étonner que trois prévisions successives, établies en l'espace d'une petite année, passent d'une croissance réelle de 10% sur les années 2008-2010 vers une grave récession avec une croissance négative de 2,4% sur la même période 2008-2010. L'avis du Conseil de l'Union européenne, daté du 10 mars 2009, estimait encore que « le scénario (documenté par l'addendum) semble fondé sur des hypothèses de croissance plausibles pour la période 2008-2010 »². Et pourtant, ces prévisions ont été démenties par les faits. Ces chiffres confirment la grande marge d'incertitude de toute prévision économique dans les périodes d'instabilité, voire de crise.

Le produit intérieur brut du Luxembourg était de 36,4 milliards d'euros en 2007. Si le PIB avait augmenté suivant les prévisions de la dixième actualisation du programme de stabilité, il serait passé de 36,4 milliards d'euros en 2007 à 40 milliards en 2010, soit une augmentation de 3,6 milliards d'euros à prix constants. Si la prévision à la base du budget 2010 se confirme, le PIB à prix constants devrait passer de 36,4 milliards d'euros en 2007 à 35,5 milliards en 2010, soit une baisse de 0,9 milliards d'euros. Au total, l'écart

¹ Le projet de budget 2009 était basé sur une croissance du PIB de 2,5% en 2008 et de 3% en 2009. Cette prévision est en retrait par rapport à la deuxième note de conjoncture du Statec, datée du 3 juin 2008, qui tablait sur une croissance de 3% en 2008 et de 4% en 2009.

² Journal Officiel de l'Union européenne, C/ 70/13, du 24.3.2009

entre le PIB à prix constants anticipé voilà une année et le PIB prévisionnel suivant le projet de budget 2010 s'établit donc à (3,6 + 0,9 soit) 4,5 milliards d'euros. En d'autres termes, notre pays disposerait en 2010 de 4,5 milliards de moins que prévu. Et en conséquence, les entreprises, les ménages et les pouvoirs publics devront soit adapter leur niveau de dépenses à la nouvelle donne, soit s'engager dans la voie risquée de l'endettement.

Cet écart de 4,5 milliards d'euros sera récurrent au cours de chacune des prochaines années: notre pays devra donc durablement revoir son train de vie.

**Tableau 4: Croissance du produit intérieur brut du Luxembourg
Ecart entre les prévisions**
Points de départ: PIB 2007 = 36,4 milliards €

	Dixième actualisation		Budget de l'Etat 2010	
2008	3,00%	37,3	0,7%	36,7
2009	3,00%	38,4	-4,3%	35,1
2010	4,20%	40,0	1,25%	35,5
2008-2010	10,0%		-2,4%	
Ecart (milliards €)		3,6		-0,9

Le Gouvernement s'est engagé dans une politique anticyclique et il accepte donc un déficit temporaire du budget de l'Etat pendant la crise traversée par le pays. Le Conseil d'Etat note que cette approche est cohérente par rapport à la politique recommandée par l'Union européenne, et il l'appuie quant à son principe. Il souligne toutefois que tant l'Union européenne que l'OCDE recommandent aux pays membres certes de maintenir une politique anticyclique en 2010, mais de préparer néanmoins dès maintenant une politique adaptée à la sortie de la crise. Une telle politique devra se caractériser par une très grande rigueur budgétaire. Le Conseil d'Etat reviendra sur cette question à l'endroit du point 3.2 ci-après.

1.2. La croissance économique future ne résorbera pas le déficit structurel des finances publiques

La crise qui touche actuellement l'économie mondiale était à l'origine une crise financière qui s'est entretemps transformée en crise économique. Le secteur bancaire est gravement affecté par cette crise, qui a remis en cause le modèle de fonctionnement du secteur financier international. Tout porte à croire que le secteur financier ne pourra pas revenir au modèle de croissance antérieur, ni aux Etats-Unis, ni en Europe, ni au Luxembourg. La phase de croissance économique exceptionnelle dont notre pays a bénéficié au cours des deux dernières décennies s'explique par le rôle moteur de certains secteurs d'activité, et en premier lieu la place financière. Une étude réalisée à la demande du CODEPLAFI évalue l'apport direct et indirect du secteur financier à 21% de l'emploi, 34% des recettes fiscales et 45% du produit intérieur brut³. Le secteur financier luxembourgeois a bénéficié de circonstances particulièrement favorables au cours des vingt dernières années. L'environnement économique et financier, le contexte politique et le cadre réglementaire subissent actuellement des mutations structurelles significatives, ayant un impact direct sur le secteur financier. Si, dans le passé récent, le

³ Comité pour le développement de la place financière (CODEPLAFI), *Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise (Version chiffres de 2007)* Octobre 2008

Luxembourg a bénéficié d'un taux de croissance nettement supérieur à celui de ses pays voisins, grâce à l'effet d'entraînement du secteur financier, ce dernier sortira affaibli de la crise actuelle, et rien ne garantit qu'il puisse conserver son rôle moteur traditionnel dans la croissance de notre économie. Aussi, le Conseil d'Etat attache-t-il une certaine probabilité au scénario qui envisage une croissance économique de notre pays comparable à la moyenne européenne.

La position compétitive du Luxembourg à l'issue de la crise actuelle déterminera dans une large mesure le potentiel de croissance de notre économie au cours des prochaines années. S'il est vrai que le Luxembourg part d'une position favorable, il faut toutefois se rendre à l'évidence que le bilan de la compétitivité 2009 présenté par le ministère de l'Economie et du Commerce extérieur en octobre 2009 documente une détérioration continue de la situation concurrentielle du Luxembourg au cours des dernières années.

Tous ces indicateurs incitent à une grande prudence lors de l'évaluation du taux de croissance de l'économie luxembourgeoise au cours des prochaines années.

La note à l'attention du formateur, publiée en annexe du programme gouvernemental complétant la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, présente des projections des finances publiques pour la période 2009-2014 sur base d'hypothèses macro-économiques. Les auteurs anticipent une reprise de l'économie européenne à partir de 2010 et ils tablent sur une croissance du PIB pour la zone Euro de 1,7% à 2,2% pour les années 2011 à 2014. Pour la même période, les auteurs admettent une croissance de 3,6% à 4,7% pour l'économie luxembourgeoise. Certes, l'hypothèse de croissance de 3,6% à 4,7% est en retrait par rapport aux performances extraordinaires de l'économie luxembourgeoise avant la crise, mais elle reste toujours deux fois plus ambitieuse que les prévisions de croissance pour la zone Euro. La note n'indique pas les motifs à la base de cette vision optimiste. Le Conseil d'Etat aurait préféré une simulation à deux variantes, dressant également le tableau dans l'hypothèse où la croissance future de l'économie luxembourgeoise s'alignerait sur le taux de la zone Euro. L'hypothèse de calcul optimiste, voire volontariste, de la note précitée présage un déficit annuel de l'administration centrale compris entre 2,5 et 2 milliards d'euros pour chacune des années 2011 à 2014. Même dans cette hypothèse de croissance très volontariste, le déficit de l'administration publique ne se résorbera donc pas automatiquement par une augmentation des recettes publiques qu'engendrerait la croissance économique. Si, par contre, la croissance économique du Luxembourg s'alignait sur la tendance de la zone Euro, le déficit serait encore nettement plus lourd.

Il faut bien se rendre à l'évidence: le budget de l'Etat a un déficit structurel, et ce déficit pourra seulement être résorbé si les responsables politiques prennent des mesures structurelles pour endiguer les dépenses et pour augmenter les recettes de l'Etat. Face à un déficit de l'administration centrale de l'ordre de 22% des recettes de l'Etat, ces mesures structurelles ne pourront pas se limiter à des économies de bout de chandelle: le moment est venu de remettre en cause toute la logique des recettes et des dépenses de l'Etat, et notre pays n'échappera pas à des révisions douloureuses. Il serait illusoire de se reposer sur le vain espoir qu'un retour à une forte croissance économique permettrait de résorber le déficit de l'Etat sans sacrifices.

1.3. La croissance économique doit être analysée aussi sur la toile de fond du développement durable

Le Conseil d'Etat a noté avec intérêt que le programme gouvernemental présenté à la Chambre des députés le 29 juillet 2009 propose d'élaborer un « indicateur composite du bien-être au-delà de l'indicateur traditionnel PIB/tête en vue de mesurer le progrès de la société et du bien-être dans une optique de long terme ». La croissance économique doit en effet s'inscrire dans le contexte plus large du développement durable protégeant l'environnement et préservant les perspectives d'avenir des générations futures. Dans une telle perspective, le Conseil d'Etat encourage le Gouvernement à élargir le débat de la croissance: il est peu probable que l'économie luxembourgeoise puisse maintenir un taux de croissance égal au double de la moyenne de la zone Euro, mais en plus il n'est pas certain qu'un tel objectif soit souhaitable dans le cadre d'une politique fondée sur une logique de développement durable. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat voudrait citer le passage suivant de l'avis émis par le Conseil supérieur pour le développement durable le 28 septembre 2008⁴:

“In mehreren Sitzungen hat sich der CSDD mit zwei fundamentalen Fragen beschäftigt, zu denen er noch keine abschließende Position erarbeiten konnte: Zum einen handelt es sich um die Notwendigkeit des quantitativen Wirtschaftswachstums. Müssen wir weiterhin auf ein besonders hohes Wachstum des PIB setzen, um mit Hilfe der daraus entstehenden wachsenden Steuereinnahmen das Modell Luxemburg weiter finanzieren zu können? Oder drückt ein solches Wachstum durch den dafür erforderlichen permanenten Strom von Einwanderern oder Berufspendlern, durch den Flächen- und sonstigen Ressourcenverbrauch und die zunehmende Risikoanfälligkeit des Systems dem Land nicht Folgelasten auf, die künftige Generationen bezahlen müssen? Der Rat sieht eine große Gefahr vor allem darin, dass die Gewöhnung an hohe PIB-Wachstumsraten den politisch-sozialen Druck erhöht, zur Finanzierung der Ansprüche konsequent auf weiteres BIP- und Steuer-Wachstum zu setzen, ohne die Grenzen der Umwelt-, Natur- und Ressourcenbasis noch zu berücksichtigen.”

Le Conseil d'Etat estime que les questions posées par le Conseil supérieur pour le développement durable sont d'autant plus pertinentes face à la crise actuelle.

2. Les chiffres-clés du projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année 2010

Le total des dépenses de l'administration centrale devrait passer de 10,6 milliards d'euros en 2008 à 12,3 milliards d'euros en 2010, soit une progression de 1,7 milliards d'euros en deux années. Pour la même période, le total des recettes de l'administration centrale devrait tomber de 10,5 à 10 milliards d'euros. Cette évolution divergente des recettes et des dépenses de l'Etat aboutit à un excédent des dépenses dans le budget 2010, qui s'établit à 2,3 milliards d'euros dans la présentation européenne du budget (SEC 95). Suivant la présentation du budget de l'Etat aux termes de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur la comptabilité, le budget et la trésorerie de l'Etat, le déficit est de 1,3 milliards d'euros.

⁴ Conseil supérieur pour le développement durable, *Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen*, 29. September 2008, p. 6

2.1. Rapprochement entre les deux présentations du budget de l'Etat

Au niveau des recettes de l'Etat, les principales différences entre les deux présentations budgétaires peuvent être ramenées aux 3 facteurs suivants:

- a) Le budget des recettes en capital présenté suivant la loi du 8 juin 1999 inclut le produit des emprunts à émettre en 2010 pour un total de 1.350 millions d'euros. Ce poste n'est pas inscrit en recette dans la présentation SEC 95.

Le produit d'emprunts nouveaux évolue comme suit (article 96.000 du budget des recettes en capital):

2008: 2281 millions

2009: 0 million

2010: 1350 millions.

Le produit d'emprunts nouveaux n'est pas intégré dans le total des recettes de l'Etat suivant la présentation retenue dans l'exposé introductif du budget. Par souci de cohérence, le Conseil d'Etat retient la même présentation dans le tableau 5 ci-après, en faisant également abstraction des emprunts nouveaux. Il y a lieu d'ajouter que le fonds des routes et le fonds du rail sont autorisés à émettre des emprunts pour un montant de 100 millions d'euros chacun pour chacune des années 2008, 2009 et 2010. Ces emprunts ne figurent ni dans le budget de l'Etat suivant la loi du 9 juin 1999 ni dans le budget SEC 95.

- b) La présentation SEC 95 inclut des recettes propres de fonds spéciaux et d'établissements publics parmi les recettes de l'Etat pour un total de 1,36 milliards d'euros en 2010 (2009: 1,25 milliards).

- c) La présentation SEC 95 comporte une actualisation des prévisions de recettes fiscales, en tenant compte d'une moins-value de recettes de 715 millions d'euros pour l'année 2009.

Sur base de ces indications, il est possible de réconcilier les données des deux présentations comptables (en millions d'euros):

	<u>2010</u>
Budget des recettes (loi du 8 juin 1999)	8 469
<u>plus</u> : recettes des fonds spéciaux	+ 1 363
<u>plus</u> : autres retraitements	+ 205
= Budget des recettes 2010 (SEC 95)	= 10 037

Au niveau des dépenses de l'Etat, le total en version SEC 95 dépasse de 2,5 milliards d'euros le total calculé suivant la loi du 8 juin 1999. Les principales différences tiennent aux facteurs suivants:

- a) la présentation SEC 95 ignore les dotations allouées par l'Etat à des fonds spéciaux et à des établissements publics pour un total de 2,1 milliards;
- b) la présentation SEC 95 inclut les dépenses des fonds spéciaux, des établissements publics et des fondations parmi les dépenses de l'Etat pour un total de 4,4 milliards d'euros.

Ces deux facteurs, à eux seuls, conduisent à un écart de 2,3 milliards d'euros. Ils expliquent donc plus de 90% de l'écart entre le total des dépenses évalué suivant les deux méthodes. En somme, cet écart de 2,3 milliards correspond aux dépenses que les fonds spéciaux et les établissements publics prévoient en 2010 et qui sont financées soit par des recettes propres, soit par prélèvement sur des réserves, soit par endettement.

Sur base de ces indications, il est possible de réconcilier les données des deux présentations comptables (en millions d'euros):

	<u>2010</u>
Budget des dépenses (loi du 8 juin 1999)	9 794
<u>plus</u> : dépenses des fonds spéciaux	+ 4 444
<u>moins</u> : dotations des fonds spéciaux	+ 2 108
<u>plus</u> : autres retraitements	168
= Budget des dépenses 2010 (SEC 95)	= 12 298

Les chiffres-clés du budget de l'Etat sont repris dans le tableau suivant:

Tableau 5: présentation du budget suivant la loi du 9 juin 1999 et suivant SEC 95
Les montants sont indiqués en millions d'euros

1	Budget de l'Etat suivant la loi du 8 juin 1999	compte 2008	budget 2009	Variation 2008/2009		projet 2010	Variation 2009/2010	
1.1.	Budget courant							
	recettes ordinaires	9 100,1	9 188,7	88,6	0,97%	8 398,7	- 790,0	-8,60%
	dépenses ordinaires	8 112,0	8 327,1	215,1	2,65%	8 850,9	523,8	6,29%
	solde	988,1	861,6	- 126,5		- 452,2	- 1 313,8	
1.2.	Budget en capital							
	recettes	98,8	88,2	- 10,6	-10,73%	70,1	- 18,1	-20,52%
	dépenses	3 284,4	937,6	- 2 346,8	-71,45%	942,9	5,3	0,57%
	solde	- 3 185,6	- 849,4	2 336,2		- 872,8	- 23,4	
1.3.	Budget total de l'Etat							
	recettes	9 198,9	9 276,9	78,0	0,85%	8 468,8	- 808,1	-8,71%
	dépenses	11 396,4	9 264,7	- 2 131,7	-18,71%	9 793,8	529,1	5,71%
	solde	- 2 197,5	12,2	2 209,7		- 1 325,0	- 1 337,2	
2	Budget de l'administration centrale suivant SEC 95	compte 2008	budget 2009	Variation 2008/2009		projet 2010	Variation 2010/2009	
2.1.	Budget des recettes							
	total des recettes de l'Etat (loi du 8 juin 1999)	11 480,0	9 276,9	- 2 203,1	-19,19%	8 468,0	- 808,9	-8,72%
	plus: réestimation des recettes (budget 2009)		- 715,4					
	<i>sous-total: recettes de l'Etat réestimées</i>	<i>11 480,0</i>	<i>8 561,5</i>	<i>- 2 918,5</i>	<i>-25,42%</i>	<i>8 468,0</i>	<i>- 93,5</i>	<i>-1,09%</i>
	plus: recettes des fonds spéciaux et des établissements publics	1 171,5	1 247,5	76,0	6,49%	1 363,5	116,0	9,30%
	autres retraitements	...	...	...	...	...	...	...
	Recettes de l'administration centrale (SEC 95)	10 544,4	10 119,5	- 424,9	-4,03%	10 036,8	- 82,7	-0,82%
2.2.	Budget des dépenses							
	total des dépenses de l'Etat (loi du 8 juin 1999)	11 396,4	9 043,8	- 2 352,6	-20,64%	9 793,8	750,0	8,29%
	plus: réestimation des dépenses		517,2					
	<i>sous-total: dépenses réestimées</i>	<i>11 396,4</i>	<i>9 561,0</i>	<i>- 1 835,4</i>	<i>-16,11%</i>	<i>9 793,8</i>	<i>232,8</i>	<i>2,43%</i>
	plus: dépenses des fonds spéciaux et des établissements publics	3 335,6	3 997,5	661,9	19,84%	4 443,9	446,4	11,17%
	moins: dotations aux fonds spéciaux et établissements publics	2 050,0	2 138,2	88,2	4,30%	2 107,6	- 30,6	-1,43%
	autres retraitements	...	...	...	...	...	...	...
	dépenses de l'administration centrale (SEC 95)	10 634,1	11 612,0	977,9	9,20%	12 298,3	686,3	5,91%
2.3.	solde de l'administration centrale en millions €	- 89,7	- 1 492,5	- 1 402,8		- 2 261,5	- 2 261,5	
	solde de l'administration centrale en % du PIB	-0,2%	-4,2%			-6,2%		
2.4.	Budget des administrations communales suivant SEC 95	2 008,0	2 009,0	Variation 2008/2009		projet 2010	Variation 2010/2009	
	total des recettes	2 018,6	2 003,3	- 15,3	-0,76%	<u>2 003,3</u>	-	0,00%
	total des dépenses	2 023,5	2 056,0	32,5	1,61%	<u>2 056,0</u>	-	0,00%
	solde	- 4,9	- 52,7	- 47,8		- 73,0	-	
2.5.	Budget de la sécurité sociale suivant SEC 95	2 008,0	2 009,0	Variation 2008/2009		projet 2010	Variation 2010/2009	
	total des recettes	7 516,9	7 704,0	187,1	2,49%	8 006,5	302,5	3,93%
	total des dépenses	6 457,0	6 983,7	526,7	8,16%	7 264,5	280,8	4,02%
	solde	1 059,9	720,3	- 339,6		742,0	21,7	
2.6.	Budget de l'Etat central suivant SEC 95 (=Cumul de l'Etat, des communes, de la sécurité sociale)	2 008,0	2 009,0	Variation 2008/2009		projet 2010	Variation 2010/2009	
	total des recettes	20 079,9	19 826,8	- 253,1	-1,26%	20 046,6	219,8	1,11%
	total des dépenses	19 114,6	20 651,7	1 537,1	8,04%	21 618,8	967,1	4,68%
	solde	965,3	- 824,9	- 1 790,2		- 1 572,2	- 747,3	
	solde en % du PIB	2,6%	-2,3%			-4,4%		

2.2. Analyse des recettes de l'Etat

Dans la présentation du budget basée sur la loi du 8 juin 1999, le total des recettes fiscales de l'Etat passe de 9,3 milliards d'euros en 2009 à 8,9 milliards en 2010. Le recul de 0,4 milliards est difficile à analyser sur base des données reprises au tome 1 du budget.

L'exposé introductif du tome 1 inclut un chapitre sur les tendances de l'exécution budgétaire en 2009, sans toutefois se prononcer sur les moins-values de recettes fiscales pour l'année 2009 prévisibles au moment de l'établissement du budget. Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt d'un tableau sur l'exécution du budget des recettes à la fin du mois d'août 2009, qui se présente comme suit (millions €):

Total des recettes suivant le budget 2009:	9 276,9
Total des recettes encaissées fin août 2009	5 758,4
Total des recettes encaissées fin août 2008	5 904,5.

Au total, les encaissements sont donc de 146 millions d'euros inférieurs aux valeurs correspondantes de l'année précédente. Le budget n'indique pas le montant prévu des encaissements pour l'année en cours. Il n'est donc pas possible d'analyser l'écart entre le montant des recettes effectivement encaissées pour la période de janvier à août 2009 et le montant des recettes prévu pour cette même période. Il n'est donc pas possible de tirer des conclusions sur les moins-values fiscales de l'année en cours.

La ré-estimation des recettes fiscales suivant la présentation SEC 95 (voir point 2.1 ci-avant) indique une moins-value de recettes de 715 millions d'euros pour l'année en cours⁵. Les informations dont dispose le Conseil d'Etat ne lui permettent pas d'analyser cette moins-value substantielle des recettes. Il regrette que le projet de budget ne contienne pas une analyse plus fine des recettes fiscales effectives au cours des deux dernières années. Une explication des écarts par rapport aux budgets respectifs serait sans doute utile pour une bonne compréhension de l'évolution des recettes fiscales. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat se dispense d'une étude plus détaillée des recettes fiscales budgétées pour l'année 2010.

En général, des recettes évoluent avec un certain décalage par rapport aux variations de l'activité économique. De ce fait, il est particulièrement difficile d'estimer le produit des impôts en période de retournement de conjoncture. Aussi, le Conseil d'Etat ose-t-il espérer que l'estimation relative à l'année 2010 s'avérera réaliste.

⁵ Le tableau 1, page 15, volume III, indique le total des recettes du budget de l'Etat pour 2010 en précisant, en note infrapaginale, que les données reflètent « les prévisions actualisées des départements ministériels et des administrations fiscales ». Le chiffre des déchets fiscaux est donc égal à l'écart entre le total des recettes inscrites au budget 2009 voté et cette prévision actualisée.

2.3. Analyse des dépenses de l'Etat

Le budget de l'administration centrale suivant SEC 95 porte sur des dépenses totales de 12,3 milliards d'euros. Ce total se subdivise comme suit:

Tableau 6: Analyse des dépenses de l'administration centrale 2010

(millions d'euros)

	2010	2010
total des dépenses budgétées par les différents fonds spéciaux et établissements publics	4.444	36,1%
total des dépenses inscrites au budget	9,794	
moins : dotations aux fonds	<u>2.108</u>	
solde	<u>7.686</u>	
total des dépenses inscrites au budget sans les dotations aux fonds spéciaux et établissements publics	7.686	62,5%
autres retraitements de données lors du passage vers SEC 95	170	1,4%
total des dépenses budgétées par l'administration centrale pour 2010	1.230	100,0%

Les dépenses budgétées par les fonds spéciaux et les établissements publics portent sur 36,1% des dépenses totales de l'administration publique. En d'autres termes, les dépenses inscrites au budget de l'Etat établi suivant la loi du 8 juin 1999 reflètent à peine deux tiers des dépenses totales de l'administration publique. Cette relation confirme l'intérêt à analyser le budget dans la version SEC 95 en plus du budget préparé suivant la loi du 8 juin 1999.

Les dépenses des fonds spéciaux et des établissements publics sont couvertes par les ressources suivantes:

Tableau 7: Analyse des modes de financement des fonds spéciaux et des établissements publics

(millions d'euros)

	2010	2010
dotations à charge du budget de l'Etat	2.108	47,4%
recettes propres des fonds spéciaux et des établissements publics	1.364	30,7%
produits d'emprunts à émettre directement par des fonds	200	4,5%
reprise sur les réserves accumulées par les fonds et établissements spéciaux	772	17,4%
total des dépenses budgétées par les différents fonds spéciaux et établissements publics	4.444	100,0%

Alors que les dotations des fonds spéciaux et des établissements publics sont inscrites au budget de l'Etat en version nationale, les autres données sont reprises du budget établi en version SEC 95 et des annexes relatives à la situation financière des 30 fonds spéciaux repris du volume I du budget.

Les avoirs des fonds spéciaux et des établissements publics servent à financer des objectifs spécifiques, couvrant tant des projets d'investissements pluriannuels que des dépenses courantes à caractère annuel. En ce qui concerne les investissements de l'Etat, dont l'essentiel est géré par les fonds spéciaux, le Conseil d'Etat note la forte progression des crédits:

Tableau 8: Analyse des investissements de l'Etat

(millions d'euros)

	2009	2010	Variation en %
Crédits budgétaires inscrits au budget de l'Etat	169	192	13,6%
Fonds d'investissement de l'Etat	598	736	23,1%
Etablissements publics	120	159	32,5%
Services de l'Etat à gestion séparée	17	23	35,3%
moins: cessions de biens d'investissement	-12	2	-
1 Total des investissements directs (formation de capital)	892	1.112	24,7%
2 Total des investissements indirects (transferts de capital)	793	772	-2,6%
3 Total général (3 = 1 + 2)	1.685	1.884	11,8%

Les dotations à charge du budget de l'Etat couvrent moins de la moitié des dépenses des fonds spéciaux et des établissements publics. Notant la volonté du Gouvernement de maintenir l'effort d'investissement de l'Etat en période de crise dans une logique de politique anticyclique, le Conseil d'Etat s'interroge néanmoins sur la forte progression de 24,7% des investissements directs de l'Etat. Il ne conteste pas le besoin de modernisation des infrastructures publiques, mais il se pose cependant des questions sur le coût global des investissements budgétés. Ainsi que le Conseil de l'Union européenne l'a relevé dans son avis du 10 mars 2009 sur le programme de stabilité actualisé, le niveau de l'investissement public au Luxembourg est le plus élevé de l'Europe des « quinze »⁶. En augmentant le volume des investissements, l'Etat risque de créer deux effets secondaires:

- d'une part, le coût des investissements pèsera sur le budget, et il est possible, voire probable, que l'Etat devra réduire significativement l'effort d'investissement dans les années à venir;
- d'autre part, la concentration de travaux importants sur les années de crise risque de créer une surcapacité dans le secteur de la construction, qui devra ensuite être résorbée lorsque l'Etat sera obligé de réduire le niveau de ses dépenses d'investissements.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat renvoie également aux réflexions qu'il a formulées au sujet du coût des investissements publics dans son avis du 11 novembre 2008 relatif au budget de l'Etat pour l'exercice 2009 (doc. parl. n° 5900³). Dans cet avis, il avait noté avec inquiétude que les investissements publics de notre pays, rapportés au PIB, étaient proportionnellement plus importants que ceux de nos trois pays voisins, et il avait plaidé pour une réflexion approfondie sur les causes de cet écart.

Dans ces conditions, il recommande une attitude prudente en ce qui concerne le coût des travaux d'investissement budgétés. Même si le besoin d'investissement en travaux d'infrastructure n'est pas remis en cause, il ne s'opposerait pas à l'échelonnement de certains investissements dans le temps.

Plutôt que d'analyser plus en détail les finances des différents fonds spéciaux, le Conseil d'Etat voudrait dans le cadre du présent avis limiter ses observations à un seul fonds, à savoir le fonds pour l'emploi, qui est entre-temps devenu le premier fonds spécial en ce qui concerne le volume des dépenses. Le Gouvernement prévoit en effet une augmentation significative du chômage en 2010: le taux de chômage pourrait passer de 4,8% de la population active en 2008 à 5,9% en 2009 et à 6,9% en 2010. Par ailleurs, des charges supplémentaires pourront incomber en matière de prestations de chômage en raison du règlement (CE) 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant coordination des systèmes de sécurité sociale au Luxembourg qui entrera en vigueur le 1^{er} mai 2010. Ces deux facteurs devraient contribuer, à politique égale, à augmenter le volume des dépenses du fonds pour l'emploi. Le Conseil d'Etat constate que le total des dépenses du fonds pour l'emploi passe de 506 millions d'euros à 588 millions, soit une augmentation de 16,2%.

Sur base des informations à sa disposition, il se voit dans l'impossibilité de s'exprimer sur les méthodes de détermination des différents crédits. Ainsi, il est étonnant que les dépenses prévues pour le chômage complet augmentent

⁶ Voir budget de l'Etat, tome I, page 25*

seulement de 5,6%, soit une progression inférieure à celle du taux de chômage. De même, la réduction de 16% des crédits au titre du chômage partiel peut surprendre, alors que les prévisions économiques tablent sur une détérioration du marché de l'emploi en 2010 et en 2011. Le Conseil d'Etat relève avec intérêt l'augmentation substantielle des crédits en faveur des différents programmes combattant le chômage des jeunes: les crédits inscrits au budget permettant au Gouvernement d'agir avec détermination en faveur des jeunes à la recherche d'un emploi.

Tableau 9: Programmes de dépenses du fonds pour l'emploi

(millions d'euros)

	2009	201	Variation en %
1 Chômage complet	180	190	
2 Remboursement du chômage des frontaliers	0	25	5,6%
3 Chômage partiel	60	50	-
4 Chômage pour intempéries	7	7	
5 Actions pour combattre le chômage des jeunes	8	24	200,0%
6 Actions spéciales en matière de formation	26	29	
7 Actions en faveur de l'emploi	180	210	
8 Dépenses liées au secteur de la sidérurgie	45	53	17,8
9 Total général	50		16,2

6

Quant au financement du fonds pour l'emploi, la dotation à charge du budget de l'Etat n'est que de 50 millions d'euros, soit moins de 10% des dépenses du fonds. Le fonds est essentiellement alimenté par des recettes fiscales propres (239 millions), et accessoirement par des remboursements opérés par des entreprises en faveur du fonds (46 millions). Le Conseil d'Etat tient à souligner que, face à un tel mode de fonctionnement des fonds spéciaux, la lecture des seules recettes et dépenses inscrites au budget de l'Etat donne une image très incomplète des flux financiers de l'Etat. En ce sens, le mode de présentation du budget SEC 95 donne certainement une image plus fidèle des flux financiers de l'Etat central dans son ensemble.

Les dépenses ordinaires du budget de l'Etat (version de la loi du 8 juin 1999) augmentent de 523 millions d'euros. Le tableau suivant reprend les principaux postes expliquant l'augmentation de ces dépenses:

Tableau 10: Accroissement des dépenses 2009-2010

(millions d'euros)

- Incidence (nette) du reclassement de la carrière des instituteurs, de la hausse des effectifs ainsi que de la reprise par l'Etat du personnel concerné.....	+120
- Dette publique: intérêts	+ 89,8
- Transport public de personnes	+ 60,1
- Traitements des fonctionnaires	+54,3
- Participation au financement des allocations familiales	+ 52,9
- Participation au financement de la garde d'enfants (frais de fonctionnement).....	+ 25,2
- Revenu minimum garanti	+ 14,9
- Fonds des pensions des fonctionnaires	+14,6
- Participation dans le financement des prestations de maternité	+ 13,7
- Participation dans le financement de l'assurance pension	+ 9,3
- Revenu pour personnes handicapées	+ 7,4
- Allocation de vie chère	+ 3,0
- Boni pour enfants.....	+ 9,0
- Participation au financement des écoles privées.....	+ 6,7
- Congé parental	+ 5,8
TOTA	+486,7

En premier lieu figurent les incidences de la politique relative aux enseignants de l'enseignement fondamental. Le total de 120 millions comporte trois composantes:

- la création de 285 postes supplémentaires dans l'enseignement fondamental: 18 millions;
- l'incidence du reclassement de la carrière de l'instituteur: 38 millions;
- la prise en charge intégrale par l'Etat des frais de personnel sous réserve d'imputation partielle aux communes: incidence brute de 79 millions et incidence nette de 64 millions.

Les frais de personnel augmenteront les dépenses annuelles par élève qui sont déjà très élevées par rapport aux pays voisins.

Les dépenses annuelles par élève ou étudiant fréquentant des établissements publics, exprimé en standards de pouvoir d'achat, atteignent 14041 euros au Luxembourg. Ce chiffre est à comparer au coût d'un élève allemand (5992 euros), belge (7541 euros) ou français (6737 euros)⁷.

En second lieu figurent les intérêts de la dette publique à raison de 89,8 millions. Ce montant devrait augmenter au cours des prochaines années avec l'endettement croissant de l'Etat.

Toutefois, dans une présentation regroupant les différentes mesures relevant de la fonction « Famille », le deuxième rang attribué dans le tableau 10 à la fonction « dette publique » reviendrait plutôt à la fonction « Famille » pour laquelle les accroissements renseignés sont de:

- 52,9 millions pour les allocations familiales;
- 25,2 millions pour la garde d'enfants;
- 9,0 millions pour le boni pour enfants;
- 5,8 millions pour le congé parental,

au total un accroissement de 92,9 millions d'euros. S'il est évident que les charges familiales doivent être compensées correctement, s'il est vrai que les interruptions de carrières professionnelles pour l'éducation d'enfants doivent être indemnisées, s'il est indiqué que des mesures de garde d'enfants permettent aux parents de concilier l'activité professionnelle avec la vie familiale, il faut cependant se demander si le cumul de mesures fiscales, de prestations de sécurité sociale et de l'offre de services n'aboutit pas à des situations de sur-couverture dépassant les moyens budgétaires disponibles. Le Conseil d'Etat souscrit dès lors à la démarche annoncée à ce sujet dans le programme gouvernemental qui prévoit en l'occurrence « *d'évaluer et d'adapter les différentes politiques de prestations familiales notamment au vu du caractère concurrent de certaines prestations. (...) D'une manière générale, le Gouvernement se prononce pour un soutien renforcé des prestations en nature par rapport aux prestations en espèces. De ce fait, il analysera le bien-fondé des différentes prestations liées à l'éducation des enfants et réfléchira, le cas échéant, à la création d'une seule « prestation parentale»⁸.* »

Toutes les dépenses énumérées au tableau 10 résultent de l'application mécanique de textes de loi. Ce qui revient à dire qu'il n'est pas possible

⁷ Source: Bilan compétitivité 2009, perspectives de politique économique n°12, octobre 2009, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, page 81

⁸ Déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, page 92

d'éviter ou de limiter les hausses de ces postes de dépenses sans modifier les textes de loi afférents.

Le Conseil d'Etat a noté avec satisfaction que les frais de fonctionnement de l'Etat sont en réduction de 10,3 millions d'euros (1,4%)⁹:

Frais de fonctionnement suivant le budget voté 2009:	738,2 millions
Frais de fonctionnement suivant le projet de budget 2010:	727,9 millions
Réduction des frais de fonctionnement:	-10,3 millions.

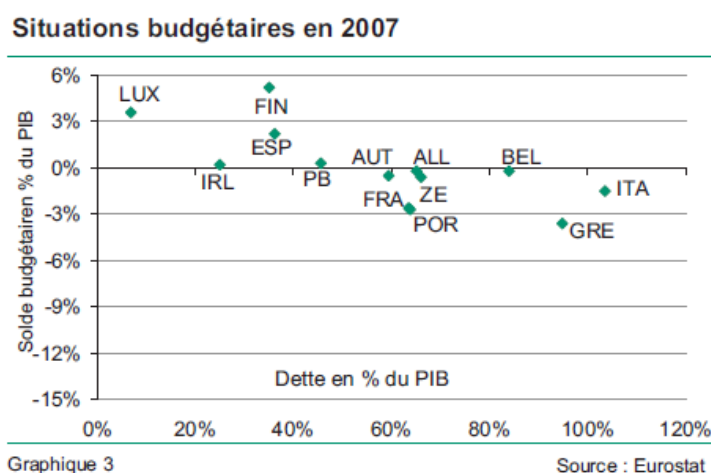
Le Conseil d'Etat engage l'Etat à persévérer dans ses efforts en vue de la réduction de ses frais de fonctionnement en 2010.

3. Quelques observations sur le déficit du budget de l'Etat

3.1. Le solde de l'administration publique

Tous les Etats membres de l'Union européenne appliquent, dans des proportions variables, une politique anticyclique destinée à endiguer le recul de l'activité économique en cette période de crise. Cette politique, qui est d'ailleurs conforme aux recommandations du plan de relance économique adopté par le Conseil européen les 11 et 12 décembre 2008, se traduit par un déficit croissant du budget de l'administration publique, ainsi qu'il résulte des deux tableaux suivants:

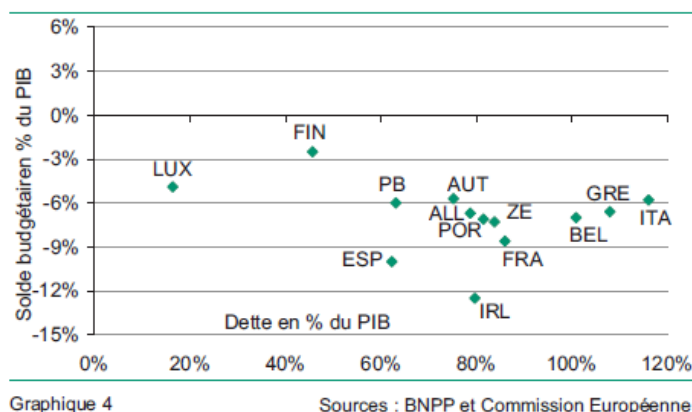
10



⁹ Source: note du Ministère des Finances datée du 20 octobre 2009. Cette note définit les frais de fonctionnement comme la consommation intermédiaire de l'administration centrale version SEC 95, après déduction de certains postes exceptionnels, échappant à la gestion de l'Etat, tels le fonds Kyoto, les dépenses de l'Université du Luxembourg et les dépenses de certains services de l'Etat à gestion séparée

¹⁰ Etudes économiques septembre 2009, Banque BNP Paribas, Finances publiques dans la zone Euro: au milieu du gué

Situations budgétaires en 2010



Ces tableaux font ressortir trois faits majeurs:

- au total, tant la dette publique globale que le déficit prévisionnel en 2010 de notre pays restent néanmoins moins inquiétants que l'état des finances publiques de presque tous les autres Etats membres de la zone Euro;
- le total de la dette publique du Luxembourg par rapport au PIB passe de 7% à 20%;
- le Luxembourg réalisait un solde positif de son budget très confortable en 2007, qui se transformera en 2010 en solde négatif dépassant néanmoins la limite de 3% inscrite dans le pacte de stabilité européen.

Le tableau suivant compare le déficit de l'administration publique de notre pays avec la situation de nos pays voisins pour la période 2007-2010:

Tableau 11: Détérioration du solde de l'administration publique

	2007	2008	2009	2010	2007-
Allemagne	-	-	-	-	-
Belgique	-	-	-	-	-
France	-	-	-	-	-
Luxembourg	3,8	2,6	-2,3	-4,4	-8,2

Source : Budget 2010, tome III; page 34

Suivant les projections actuelles, le Luxembourg devrait donc avoir en 2010 un déficit relativement élevé (4,4%), comparable à l'Allemagne mais nettement plus léger que celui de la Belgique et de la France. Toutefois, l'évolution au cours des années 2007 à 2010 est bien plus préoccupante: la détérioration du solde de l'administration publique est de 8,2% au Luxembourg, soit un chiffre nettement supérieur à celui de la Belgique et deux fois plus élevé que celui de la France et de l'Allemagne. Si la position actuelle de notre pays reste donc relativement solide, le Luxembourg se trouve néanmoins sur une pente glissante dangereuse. L'expérience douloureuse d'autres pays de la zone Euro a prouvé combien il est difficile de remonter la pente. Et la durée de la politique d'austérité budgétaire requise pour redresser les finances publiques s'allonge significativement, si l'effort requis pour redresser la situation est reporté dans le temps.

Par le passé, la solidité de nos finances publiques a été un atout majeur pour garantir la stabilité économique et financière du Luxembourg. Le Conseil d'Etat observe l'évolution décrite ci-avant avec une grande inquiétude. Il estime en effet qu'un petit pays est bien plus vulnérable que les grandes nations européennes.

3.2. La politique de redressement financier proposée par le Gouvernement

Dans la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, le Premier Ministre a déclaré que les stabilisateurs économiques devraient continuer jusqu'en 2011 afin de ne pas porter ombrage à l'espoir de reprise économique: « *Trotz Steierrecetten déi abriechen bleiwt et derbei datt mer wéi ofgemach a wéi versprach déi sougenannten automatisch Stabilisateure bis an d'Joer 2011 era wärde spille loossen.* »¹¹

Le Conseil d'Etat reconnaît le besoin d'une politique anticyclique bien agencée face à la gravité de la crise économique actuelle. Il apprécie certes l'effort engagé par le Gouvernement pour réduire son train de vie en 2010. Il reconnaît également que le Gouvernement issu du scrutin du 9 juin 2009 disposait de très peu de temps pour ficeler un paquet de mesures budgétaires ambitieux, afin de résorber le déficit public au cours de la présente législature. Il aurait néanmoins souhaité que le Gouvernement émette un message clair à destination de la population de notre pays, en proposant quelques mesures législatives ciblées, destinées à réduire l'écart entre les recettes et les dépenses. De telles mesures ciblées auraient un impact limité sur le déficit de l'administration publique en 2010, mais elles auraient le mérite de contenir un message clair: nous ne sortirons pas de la crise actuelle sans sacrifices douloureux, et le Luxembourg ne réussira pas à rétablir l'équilibre des finances publiques sans opérer des coupes sombres dans les dépenses de l'Etat. Acceptons l'évidence: le budget de l'Etat (version SEC 95) émerge des dépenses supérieures de 22,5% aux recettes escomptées par l'Etat en 2010. Le Conseil d'Etat en vient à constater qu'il faudra bien résorber le déficit dans les années à venir pour équilibrer à nouveau le budget de l'Etat.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt d'un document de réflexion présenté au Conseil des ministres de l'Economie et des Finances à Göteborg le 1^{er} octobre 2009 par trois économistes du Centre de réflexion « Bruegel » de Bruxelles¹²: « *Budgetary consolidation should start in 2011 with the withdrawal of the stimulus and continue at a steady pace under a 'European Sustainability Programme' covering 2010-2015. In accordance with this programme, each government should present to its parliament by summer 2010 a medium term budgetary plan, including a debt target for end-2014, and annual minimum and maximum consolidation objectives.* »

En ce sens, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à développer au cours des prochains mois un plan global de redressement des finances publiques de notre pays. En fonction de l'évolution économique et financière, ce plan pourra soit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2011, soit entrer en vigueur par étapes avec une première étape dès le 1^{er} juillet 2010. A situation exceptionnelle, mesure exceptionnelle: lors de la crise de la sidérurgie, le Gouvernement a également élaboré au cours des premiers mois de l'année 1976 un paquet de mesures anticrise, qui sont ensuite entrées en vigueur à partir du 1^{er} juillet 1976¹³.

¹¹ Déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, page 6

¹² Bruegel policy brief 08, A European Exit Strategy, voir sous <http://www.bruegel.org>

¹³ Voir notamment la loi du 30 juin 1976 portant entre autres création d'un fonds de chômage

Le ministre des Finances a déclaré publiquement qu'il faudra impérativement mettre en œuvre en 2011 et en 2012, de façon graduelle, et dans l'intérêt à long terme des finances publiques, un ensemble de mesures visant d'abord les compressions de dépenses pour ensuite se pencher le cas échéant sur les mesures fiscales adéquates. De l'avis du ministre des Finances, ce programme devrait réduire le déficit de l'administration publique par rapport au PIB de 1% par année¹⁴. Le Conseil d'Etat partage cette logique. Il encourage toutefois le Gouvernement à être plus ambitieux: comme le déficit de l'administration publique est estimé à 4,4% en 2010, une réduction de 1% par année permettrait tout juste au Gouvernement d'atteindre l'équilibre des finances publiques au terme de son mandat. Appliqué au déficit du seul budget de l'Etat de 6,2%, ce raisonnement montre qu'il faudrait plus de 6 années pour atteindre l'équilibre du budget de l'Etat central.

Dès lors, le Conseil d'Etat peut souscrire entièrement au propos suivant, inscrit au chapitre du ministère des Finances du programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009: « *Des finances publiques saines avec, sur le long terme, un solde budgétaire excédentaire et un faible taux d'endettement sont, de l'avis du Gouvernement, les conditions pour assurer la prospérité du pays sur le moyen et le long terme.* »

3.3. Réflexions sur certaines catégories de recettes

Dans les lignes qui précèdent, le Conseil d'Etat a formulé son analyse sur la gravité de la situation budgétaire. Il faut se rendre à l'évidence: l'ampleur du déficit est telle qu'il faudra procéder à des révisions douloureuses au niveau des dépenses publiques. L'environnement international et le besoin de préserver la compétitivité de notre économie doivent nous inciter à mettre d'abord l'accent sur une réduction des dépenses publiques. Si toutefois le Gouvernement jugeait qu'une augmentation des recettes fiscales était inévitable, le Conseil d'Etat recommanderait d'engager d'abord une réflexion sur les abattements de revenu imposable plutôt que d'augmenter les taux d'imposition.

En ce qui concerne le volet des recettes publiques, le Conseil d'Etat demande au Gouvernement de procéder à une analyse approfondie de tous les allègements fiscaux, soit essentiellement les mesures visant à alléger l'assiette de l'impôt de certains groupes de contribuables par des mesures spécifiques. De telles mesures ont régulièrement un caractère particulier comparable à une subvention, et elles ont pour objectif d'alléger la charge fiscale de certaines catégories de bénéficiaires. D'une façon générale, les dégrèvements fiscaux sont motivés lors de leur introduction par des objectifs de politique économique, écologique, sociale, familiale, etc. Sans évaluation périodique, de telles mesures risquent de se pérenniser sans que leur efficacité et leur coût continuent à correspondre aux objectifs qui leur étaient assignés initialement et sans que leurs effets secondaires éventuels soient pris en compte.

Le Conseil d'Etat voudrait illustrer sa pensée par l'exemple des dépenses spéciales. Ainsi, les primes d'assurance responsabilité civile sont déductibles du revenu imposable des personnes physiques au titre de dépenses spéciales, suivant les règles définies à l'article 111 LIR:

¹⁴ Interview de M. Luc Frieden, ministre des Finances, publié par le Quotidien, le 12 octobre 2009

- Les primes d'assurance ne peuvent être déduites du revenu imposable que dans la mesure où le niveau du revenu du contribuable le soumet effectivement à l'impôt sur le revenu. Près de 40% des salariés ne paient pas d'impôt sur le revenu et sont donc exclus de cet avantage fiscal, et les contribuables dans les tranches de revenus supérieures qui sont imposés au taux marginal de 38% bénéficient le plus de ces mesures.
- L'économie fiscale est proportionnelle au montant de la prime payée: les voitures les plus coûteuses sont soumises aux primes les plus lourdes et bénéficient donc de l'allègement fiscal le plus significatif.
- Le système du bonus – malus appliqué au tarif de l'assurance RC est destiné à pénaliser les mauvais chauffeurs et à récompenser les chauffeurs sans accidents de la route: la déduction des primes du revenu imposable réserve une économie fiscale plus grande aux chauffeurs ayant un malus significatif et est donc contraire à l'objectif d'incitation à une conduite prudente poursuivi par le système du bonus – malus.

Dans le même sens, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'impact de l'épargne-logement, et plus particulièrement sur la déduction des cotisations versées à des caisses d'épargne-logement dans les limites fixées par l'article 111 LIR. Il propose au Gouvernement de faire vérifier si les objectifs assignés à cette forme d'épargne lors de l'introduction de cette mesure, dans les années soixante-dix, ont été atteints. A l'époque, la mesure visait à encourager l'épargne préalable à l'acquisition ou à la rénovation d'un premier logement dans le cadre d'une formule fiscalement attractive. Lors de l'introduction de l'épargne-logement, le climat d'inflation avait généré un niveau élevé des taux d'intérêt, les intérêts versés sur l'épargne étaient soumis à l'impôt sur le revenu, et l'intérêt après impôt ne compensait même plus l'inflation. Inversement, les charges d'intérêts acquittées par le contribuable sur son prêt hypothécaire étaient grevées par une charge fiscale lourde que la déduction fiscale ne compensait que d'une façon limitée. Entretemps, le marché ayant évolué, les taux d'intérêts bancaires sont aujourd'hui très proches des taux pratiqués par les caisses d'épargne-logement et le traitement fiscal des intérêts débiteurs et créditeurs est aujourd'hui nettement plus favorable au contribuable.

3.4. Réflexions sur certaines catégories de dépenses

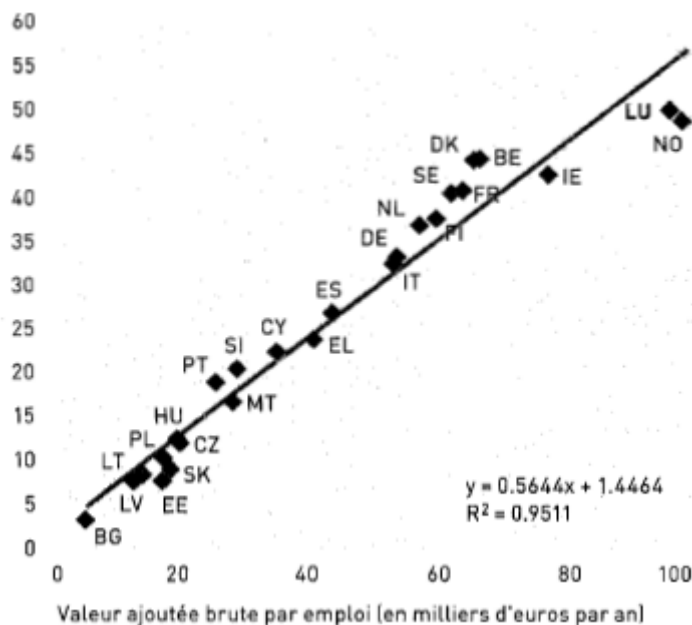
Au niveau des dépenses, le Conseil d'Etat note que le regroupement comptable des dépenses courantes et en capital de l'Etat (budget 2010, tome I, page 559) comporte trois postes dont les crédits dépassent le seuil de un milliard d'euros. Dans le cadre du présent point 3.4, le Conseil d'Etat se limitera à examiner les volets portant sur les charges salariales publiques et les transferts à la sécurité sociale alors qu'en ce qui concerne les dotations aux fonds de réserve, le Conseil d'Etat voudrait renvoyer aux observations ci-avant, sous les points 2.1 et 2.3.

Tableau 12: Regroupement économique des dépenses de l'Etat (en milliards d'euros)

Code		2010
11	Salaires et charges salariales	1,886
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3,327
93	Dotations aux fonds de	1,682
	Total des dépenses courantes et en	9,793

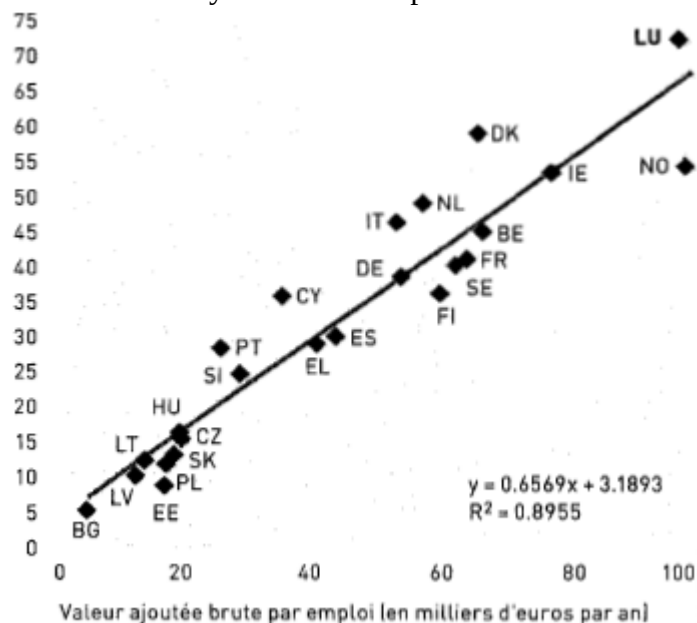
Le Conseil d'Etat ne dispose pas des informations requises pour engager une réflexion générale sur le nombre de fonctionnaires, leur fonction, leur qualification et leur rémunération. Aussi se limitera-t-il à reproduire un graphique du Statec, basé sur des données Eurostat, qui compare le niveau des rémunérations dans la fonction publique avec celui du secteur privé pour les différents Etats membres¹⁵:

Rémunération moyenne annuelle par salarié



NIVEAU DE PRODUCTIVITÉ DE L'ÉCONOMIE ET RÉMUNÉRATION PAR SALARIÉ DANS L'ENSEMBLE DES BRANCHES, 2006
Source: EUROSTAT (comptes nationaux)

Rémunération moyenne annuelle par salarié dans l'administration publique



NIVEAU DE PRODUCTIVITÉ DE L'ÉCONOMIE ET RÉMUNÉRATION PAR SALARIÉ DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, 2006
Source: Source: EUROSTAT (comptes nationaux)
N.B.: administration publique = section L de la NACE
(nomenclature des activités économiques)

¹⁵ Source: l'économie luxembourgeoise. Un kaléidoscope, 2008



RÉMUNÉRATION MOYENNE ANNUELLE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU SENS ET DANS LE SECTEUR MARCHAND, 2006

Source: EUROSTAT (comptes nationaux); N.B.: Administration publique = section L de la NACE; Secteur marchand = ici l'ensemble des branches à l'exclusion de l'agriculture, de l'administration publique, de l'éducation, de la santé et de l'action sociale, des services collectifs et personnels et des activités des ménages; DK sans industries

Ces graphiques conduisent à trois conclusions:

- d'abord, la rémunération moyenne annuelle des salariés du secteur privé de notre pays est parmi les plus élevées en Europe;
- ensuite, la rémunération moyenne de la fonction publique est nettement plus élevée au Luxembourg que dans tous les autres Etats membres;
- enfin, l'écart entre la fonction publique et le secteur privé apparaît globalement plus grand au Luxembourg que dans presque tous les autres Etats membres de l'Union européenne.

Le Conseil d'Etat ne voudrait pas tirer des conclusions prématurées de ces graphiques. Il estime néanmoins qu'un programme d'assainissement budgétaire doit aussi comporter une réflexion sur des mesures spécifiques.

Le régime de la sécurité sociale de notre pays est confronté à de nouveaux défis face à la crise économique. La quasi-stagnation de la masse salariale freinera l'évolution des cotisations de la sécurité sociale et obligera donc les différentes branches de la sécurité sociale à limiter la progression des dépenses en fonction de l'évolution des recettes. Le Conseil d'Etat estime que cette évolution mérite d'être anticipée afin d'éviter des dérapages financiers: en situation de crise économique, la gestion de la sécurité sociale ne peut pas se limiter à la gestion de la trésorerie. Le Conseil d'Etat voudrait également renvoyer à son avis précité relatif au budget 2009, où il avait relevé l'intérêt de la programmation pluriannuelle des investissements publics présentée au volume II et suggéré d'établir un document comparable au niveau de la sécurité sociale pour anticiper les dépenses des différents régimes de sécurité sociale et pour dégager en temps opportun les marges de financement requises.

Dans une perspective à plus long terme, le vieillissement de la population confrontera les régimes de la sécurité sociale en Europe à des besoins de financement d'un autre ordre de grandeur que la crise actuelle: une étude récente du Fonds Monétaire International estime même que les dépenses futures de la sécurité sociale en relation avec la vieillesse pourraient être dix fois plus élevées que le coût budgétaire de la crise actuelle¹⁶. Dans une étude récente, la Commission européenne et le Comité de politique économique ont estimé le coût du vieillissement de la sécurité sociale dans une perspective à long terme (horizon 2060) à 5,21% du PIB par année pour la zone Euro et à 4,70% pour l'Union européenne:

¹⁶ Looking ahead, Carlo Cotarelli and José Vinals, in Finance and Development, September 2009, page 22

Tableau 13: Impact du vieillissement de la population sur le coût de la sécurité sociale¹⁷

	en % du PIB
Allemagne	4,83
Belgique	6,89
France	2,70
Luxembourg	18,03

Le Luxembourg se trouve dans une situation atypique, nettement distincte de tous les autres Etats membres. Notre pays figure en effet en tête du classement en ce qui concerne le coût du vieillissement. Les régimes de sécurité sociale doivent être gérés sur le long terme: les mesures requises pour stabiliser l'équilibre financier sont inévitables, et plus tôt le Luxembourg acceptera de faire face aux contraintes financières futures, mieux il pourra gérer les défis du vieillissement de population au niveau de la sécurité sociale.

Le régime de pension repose sur le contrat des générations et le moment est venu de renouveler ce contrat. Il convient de préciser la finalité des transferts sociaux opérés des générations actives vers les retraités: certes, les transferts doivent assurer un niveau de vie adéquat aux retraités. Mais faut-il vraiment viser la parité entre les revenus des retraités et ceux des actifs? Le revenu ne devrait-il pas prendre en considération les besoins financiers plus élevés pour les actifs, qui ont souvent des enfants à charge et des frais de logement plus importants que les retraités?

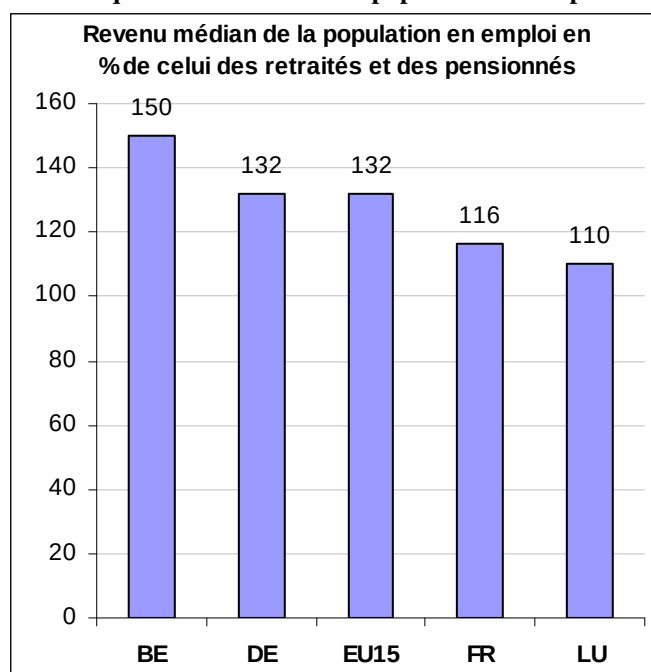
Le graphique¹⁸ ci-après présente le revenu médian de la population active (visant tant le secteur public que le secteur privé) par rapport à celui des retraités. Au Luxembourg, le revenu médian de la population active ne dépasse que de 10% celui des retraités. Ce chiffre est à comparer aux valeurs déterminées pour nos trois pays voisins, qui sont comprises entre 16% et 50%, et à la moyenne européenne de 32%.

¹⁷ Source: The economic consequences of aging populations: projections for the EU27 Member States (2009 aging report), Brussels, April 29, 2009, voir sous http://europa.eu/epc/publications/index_en.htm

¹⁸ Le graphique est basé sur le revenu disponible équivalent des ménages: On entend par «revenu disponible» le revenu brut moins l'impôt sur le revenu, l'impôt sur la fortune, les cotisations sociales obligatoires des travailleurs salariés, des indépendants et, le cas échéant, des chômeurs, les cotisations sociales à charge des employeurs et les montants versés au titre des transferts.

Le revenu disponible est ajusté pour tenir compte des économies d'échelle au sein d'un ménage («revenu équivalent»). Les membres du ménage sont pondérés différemment selon leur âge. L'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE, qui est employée dans le présent rapport, attribue une pondération de 1 au premier adulte du ménage, de 0,5 aux autres adultes et de 0,3 aux enfants.

Revenu équivalent médian de la population en emploi en %



Source : Statec et Eurostat

Bien entendu, l'analyse devrait être affinée pour tenir également compte de la situation des travailleurs rémunérés au salaire minimum, d'une part, et des pensions modestes, d'autre part. Le premier objectif des régimes de retraite devrait être d'assurer un niveau de ressources adéquat à toutes les personnes retraitées. Mais différentes études actuarielles réalisées au cours des dernières années ont clairement documenté le coût croissant du système actuel de retraite et il serait irresponsable de donner à la population active l'illusion qu'un tel système peut être financé à moyen et long terme avec le niveau des cotisations sociales actuelles.

Examen de la loi budgétaire proprement dite

Le projet de loi budgétaire proprement dite donne lieu aux observations suivantes:

Observation préliminaire

D'après l'article 100 de la Constitution, « Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. » Le libellé de cet article est sans ambiguïté. Le Conseil d'Etat se voit pourtant amené à le rappeler, alors qu'il constate un manque de conséquence, préjudiciable à la sécurité juridique, dans l'approche adoptée pour certains droits d'accises. Dans la mesure où des impôts directs ou indirects sont institués par la loi budgétaire sans que leur assiette, leur taux et leur perception soient ancrés dans un dispositif légal permanent, ils doivent être renouvelés de façon explicite pour l'année budgétaire subséquente. Il ne suffit dès lors pas d'en faire état dans la loi budgétaire seulement au gré de modifications occasionnelles. Le Conseil d'Etat recommande une intégration des différents droits d'accise dans des textes codifiés permanents, de sorte à pouvoir se limiter dans la loi budgétaire à d'éventuelles modifications des lois

de base et à éviter ainsi une surcharge de la loi budgétaire par la reproduction intégrale de dispositifs récurrents.

Article 4

Paragraphe 1^{er} – Libéralités

En application de l'arrêt n° C-318/07 de la Cour de Justice des Communautés européennes, le projet de loi budgétaire propose d'élargir la liste des organismes et organisations non gouvernementales éligibles pour recevoir des libéralités en déduction fiscale en application de l'article 112 LIR. A l'avenir, la déduction fiscale sera également admise pour les libéralités faites en faveur d'organisations et d'organismes similaires établis dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou dans un Etat membre de l'Association européenne de libre échange.

Le projet de loi ne précise pas les modalités suivant lesquelles les contribuables peuvent établir que les organisations et organismes visés sont « similaires » au sens de la nouvelle disposition. Dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'Etat invite l'Administration des contributions à publier à intervalles réguliers une liste des organisations et des organismes reconnus similaires.

Paragraphes 2 et 3 - Abattement agricole - Abattement commercial

Les paragraphes 2 et 3 proposent d'introduire respectivement un abattement agricole et un abattement commercial aux articles 128 et 128bis LIR. Ces deux abattements avaient été abolis et remplacés par un crédit d'impôt pour indépendants suite à l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi n° 5924 ayant conduit à la loi du 19 décembre 2008. Le Conseil d'Etat regrette que le projet de loi budgétaire propose la réintroduction de ces deux abattements avec une motivation sommaire, sans même estimer les incidences budgétaires de cette mesure.

Sans revenir plus en détail sur les débats ayant conduit à l'introduction d'un abattement pour indépendants et à l'abolition des abattements agricole et commercial dans le cadre de la loi du 19 décembre 2008, le Conseil d'Etat analyse les deux abattements proposés quant à leur finalité, quant à leur impact et quant à leur compatibilité avec le principe de l'égalité devant la loi inscrit à l'article 10bis de la Constitution.

Dans son commentaire des articles, le Gouvernement indique que l'abattement agricole ne répond pas à la même finalité que le crédit d'impôt pour indépendants introduit par la loi du 19 décembre 2008 portant modification de certaines dispositions en matière d'impôts directs, sans toutefois préciser la finalité respective du crédit d'impôt et de l'abattement.

A défaut d'autre information, le Conseil d'Etat suppose que la proposition de réintroduction de l'abattement agricole répond à la même finalité que l'ancien abattement agricole, aboli par la loi du 19 décembre 2008.

Le principe de l'abattement agricole est ancré dans notre législation fiscale depuis l'introduction par l'occupant de 1941 de la loi allemande

concernant l'impôt sur le revenu. La loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu reconduit l'ancien système de l'abattement agricole.

A l'époque, le législateur estimait pouvoir ainsi compenser dans une certaine mesure la charge de l'impôt foncier relativement lourde supportée par les exploitations agricoles en comparaison avec l'impôt foncier perçu à charge des entreprises commerciales, artisanales ou industrielles.

A cet égard, le Conseil d'Etat se doit d'émettre les observations suivantes:

1. L'impôt foncier est calculé sur la valeur unitaire des terrains, qui n'a pas été adaptée depuis 1941. De ce fait, l'impôt foncier représente une charge bien plus légère de nos jours que lors de son introduction. Le niveau des prix à la consommation est aujourd'hui dix fois plus élevé. Toutes choses égales par ailleurs, l'impôt foncier resté inchangé devrait donc peser dix fois moins lourd que lors de son maintien après la Libération. La justification historique de l'abattement perd de ce fait en pertinence. En 1967, les documents parlementaires motivent également le maintien de l'abattement agricole par les problèmes d'adaptation de l'agriculture luxembourgeoise à la nouvelle politique agricole européenne. Entretemps, l'agriculture luxembourgeoise s'est adaptée à la politique agricole européenne qui a d'ailleurs également fortement évolué.

2. Ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne précisent le lien entre l'abattement agricole et l'impôt foncier. En particulier, le Gouvernement ne motive pas le montant de l'abattement en rapprochant de poids de l'impôt foncier supporté par les entreprises agricoles de la structure des coûts et du niveau de revenu des exploitations agricoles actuelles.

3. Le secteur agricole exploite une surface totale d'environ 129 000 ha¹⁹. Sur ce total, environ 45% sont détenus par des exploitants propriétaires qui acquittent l'impôt foncier. Le solde, soit 55%, est pris en location et l'impôt foncier est pris en charge par les propriétaires fonciers et non pas par les locataires-exploitants. La situation était différente lors du maintien de l'abattement agricole, en 1967, car à cette époque l'exploitation de terrains en propriété directe prévalait nettement. L'abattement agricole bénéficie à tous les contribuables ayant un bénéfice agricole. Il bénéficie donc également aux exploitants qui ne sont pas propriétaires terriens.

4. L'abattement reste sans effet pour les exploitants d'entreprises agricoles qui ne réalisent pas un revenu agricole imposable suffisant. Suivant les informations du Conseil d'Etat, ce fait exclut une grande partie des exploitations agricoles du bénéfice de l'abattement agricole.

5. La loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt foncier fait une différenciation au niveau du taux d'imposition en fonction de l'affectation économique des terrains²⁰. Le barème actuel comporte un allègement modeste en faveur des terrains agricoles. Si le Gouvernement estime que l'impôt foncier, tel qu'il est perçu actuellement sur les terrains à usage agricole,

¹⁹ Source: Statec, annuaire statistique 2007, page 120

²⁰ Voir paragraphe 28 GrStDV: le taux de l'impôt est de 0,8% pour la valeur unitaire inférieure ou égale à 2500 € et 1% au-delà. Le taux général est de 1% de la valeur unitaire, qui reste fixée à la valeur au 1^{er} janvier 1941

représente un fardeau trop lourd pour les entreprises agricoles au vu de leur capacité contributive, il a la possibilité d'alléger ce fardeau en réduisant le taux de l'impôt inscrit dans la loi précitée du 1^{er} décembre 1936.

Le Conseil d'Etat conclut que la réintroduction de l'abattement agricole, telle que proposée, n'est pas une mesure pertinente au vu de l'objectif de la mesure, à savoir la compensation de la charge de l'impôt foncier subie par les exploitations agricoles. Si le Gouvernement propose de légiférer en ce sens, le Conseil d'Etat recommande d'adapter le taux de l'impôt foncier perçu sur les terrains agricoles inscrit dans la loi précitée du 1^{er} décembre 1936.

Le paragraphe 3 propose de réintroduire l'abattement commercial, alors que cet abattement avait également été aboli par la loi du 19 décembre 2008. Cette suppression répondait à une proposition émise par le Conseil d'Etat dans son avis du 9 décembre 2008, visant à abolir cet abattement et à créer en faveur des commerçants, des professions libérales et des cultivateurs un crédit d'impôt pour indépendants comparable à celui nouvellement introduit en faveur des salariés et des retraités.

Le commentaire des articles considère que l'abattement commercial ne répond pas à la même finalité que le crédit d'impôt pour indépendants, sans toutefois préciser les finalités respectives de ces deux mesures.

A défaut d'autres informations, le Conseil d'Etat suppose donc que l'abattement du bénéfice commercial tel que proposé par le projet de loi budgétaire répond à la même finalité que l'abattement du bénéfice commercial aboli par la loi du 19 décembre 2008.

L'abattement du bénéfice commercial a été introduit par la loi du 24 décembre 1996 portant modification de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects. L'exposé des motifs constate que les allègements introduits pour déterminer l'assiette de l'impôt commercial communal augmentent l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités. A l'époque, le Gouvernement souhaitait neutraliser cette augmentation purement technique du revenu imposable. Pour les sociétés de capitaux, le barème de l'impôt sur le revenu des collectivités a ainsi été réduit de 33% à 32%. Parallèlement, un abattement du bénéfice commercial a été introduit en faveur des personnes physiques exerçant une activité commerciale. L'abattement du bénéfice commercial était donc destiné à compenser l'augmentation mécanique de l'assiette de l'impôt sur le revenu perçu à charge des commerçants exerçant leur activité sous forme d'entreprise individuelle ou de société de personnes.

La loi du 21 décembre 2001 a réformé, entre autres, l'impôt commercial. Depuis l'année d'imposition 2002, l'impôt commercial n'est plus traité comme une dépense d'exploitation fiscalement déductible au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités. La déductibilité de l'impôt commercial est toutefois maintenue pour les personnes physiques. Depuis l'introduction de l'abattement commercial en 1995, les taux d'imposition ont fortement diminué:

- pour les collectivités, le taux normal de l'impôt sur le revenu des collectivités est passé de 32% à 21%;
- pour les personnes physiques, le taux marginal de l'impôt sur le revenu est passé de 54% à 38%.

Faisant somme de tous ces arguments, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la réintroduction des abattements commercial et agricole.

Les paragraphes 2 et 3 de l'article 4 sont partant à supprimer.

Paragraphe 4 (2 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 9

Cette disposition traite du droit d'accise autonome traditionnel dénommé « Contribution changement climatique ». Le Conseil d'Etat rend attentif au fait que le relèvement du taux envisagé par l'article sous revue risque d'être ramené, si le projet de loi portant intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 1. établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre 2. créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto 3. modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés entrant en vigueur à une date postérieure au 1^{er} janvier 2010.

Article 19

Dans le contexte de la garantie financière accordée au groupe bancaire Dexia par l'article 44 de la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, l'article sous revue vise à allonger la date d'émission des financements garantis du 31 octobre 2009 et de décaler la date d'échéance finale au 31 octobre 2014.

Tout en souscrivant aux finalités poursuivies par le projet, le Conseil d'Etat propose, compte tenu du caractère annuel du dispositif à modifier, de donner à l'article 19 le libellé suivant:

« Article 19. Dispositions destinées à réagir contre les effets de la crise financière

L'article 44, paragraphe (1) de la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 est prorogé sous le bénéfice des modifications suivantes de l'alinéa 2:

- la date du «31 octobre 2009 » est remplacée par celle du « 31 octobre 2010 »;
- les termes « arrivent à échéance avant le 31 octobre 2011 » sont remplacés par les termes « aient une durée maximale de quatre ans et arrivent à échéance au plus tard le 31 octobre 2014 ». »

Le commentaire signale encore que le plafond des encours garantis sera réduit par un avenant de la convention; cette réduction n'implique pas l'intervention du législateur.

Article 25

L'article sous revue porte sur le recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations.

Le paragraphe 1^{er} vise le recrutement de personnes ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne. Dans la mesure où ledit paragraphe table sur la prémisse que les emplois dans l'administration publique sont réservés aux ressortissants luxembourgeois, il se place en contradiction avec le droit communautaire, qui écarte une interprétation institutionnelle de l'exception faite au principe de la libre circulation des travailleurs pour les « emplois de l'administration publique » au profit d'une notion fonctionnelle, d'après laquelle seuls les emplois « qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique » et les fonctions « qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques » sont placés hors du champ d'application du principe de la libre circulation des travailleurs et du projet de loi n° 6031, qui a pour objet de mettre le droit luxembourgeois de la fonction publique luxembourgeois en conformité avec le droit communautaire. L'incompatibilité avec le droit communautaire est encore renforcée par l'application du paragraphe 3 qui soumet l'engagement de personnel non luxembourgeois à des conditions de recrutement particulières. Aussi, le Conseil d'Etat s'oppose-t-il formellement au maintien du paragraphe 1^{er} de l'article sous revue.

En conséquence, le paragraphe 2 devient le paragraphe 1^{er}, qui sous le bénéfice de la suppression des termes « Outre les personnes visées au point (1) », commencera par les termes « Sont autorisés pour 2010 ... ».

Le paragraphe 3 deviendra le paragraphe 2; à l'alinéa 2, le renvoi au paragraphe 2 sera remplacé par un renvoi au paragraphe 1^{er}.

Article 49

Cet article octroie le régime de gestion séparée à différents services de l'Etat. Le Conseil d'Etat se demande si le Laboratoire national de santé (LNS), à défaut d'être constitué en établissement public, ne devrait pas également bénéficier de ce régime. Alors que le produit des recettes pour les analyses effectuées est perçu par le Trésor (article 16.034), le LNS souffre souvent des contraintes budgétaires pour acquérir les réactifs destinés à effectuer lesdites analyses.

Article 51

Le dernier alinéa de l'article 17.3e) autorise l'Etat à intervenir sur un immeuble dont il n'est pas propriétaire. Au vu des problèmes soulevés par cette disposition au regard du droit de propriété, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à inscrire une disposition comme cavalier dans la loi budgétaire, d'autant plus qu'elle n'a pas d'incidences directes sur le budget. Il constate par ailleurs que le Conseil d'Etat a émis deux avis sur le projet de loi relative à la protection du patrimoine et à la conservation du patrimoine culturel (cf. Doc. parl. n° 4715) dont un est encore pendant devant la Chambre des députés.

L'article 51 est donc à supprimer.

Article 53 (52 selon le Conseil d'Etat)

Aux termes du paragraphe 1^{er} de l'article sous revue, il est envisagé de réduire la réserve minimale de l'assurance maladie de 10 à 5,5 pour cent. Cette réduction permet d'éviter un relèvement des cotisations des employeurs et/ou

des assurés et de la participation de l'Etat alors qu'un tel relèvement aurait un impact négatif pendant la crise économique que nous traversons. Même s'il peut partager la motivation à la base de cette opération comptable, le Conseil d'Etat demande que les démarches nécessaires au niveau des statuts de l'assurance maladie et des conventions avec les différents groupes de prestataires soient engagées dans les meilleurs délais afin d'adapter les dépenses aux recettes. Il encourage également le Gouvernement à entamer au niveau législatif les réformes structurelles nécessaires pour garantir la viabilité de notre système d'assurance maladie.

Le paragraphe 2 visant à proroger pour l'exercice 2010, le blocage des tarifs pour les analyses de laboratoire ne donne pas lieu à observation.

Article 54 (53 selon le Conseil d'Etat)

La prorogation de la mesure retenue dans la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement pour une année consistant à fixer l'intervention de l'Etat dans le financement de l'assurance dépendance à 140 millions d'euros, par dérogation au principe inscrit dans la loi qui prévoit une participation en fonction d'un pourcentage des dépenses de l'assurance, recueille l'accord du Conseil d'Etat.

Article 55 (54 selon le Conseil d'Etat)

Au cours des derniers exercices budgétaires, une disposition dérogatoire au Code de la sécurité sociale déterminait forfaitairement l'intervention de l'assurance dépendance dans la prise en charge des tâches domestiques des établissements d'aides et de soins en attendant la mise en place d'une comptabilité analytique. Compte tenu de l'aboutissement de l'étude pilote effectuée dans un certain nombre d'institutions, une modification de l'article 357, alinéa 2, du Code de la sécurité sociale est envisagée. Par ailleurs, les institutions ne disposant pas encore des données pertinentes peuvent bénéficier de dispositions transitoires. Cette mesure qui a des incidences non seulement pour l'assurance dépendance, mais encore sur les prix de pension et l'intervention du Fonds national de solidarité dans ces prix, en cas d'insuffisance de ressources de la part des pensionnaires, rencontre l'accord du Conseil d'Etat.

Article 56 (55 selon le Conseil d'Etat)

Cet article prévoit l'affectation des plus-values pour les exercices 2006 à 2008 sur différents fonds spéciaux. De l'avis du Conseil d'Etat, cette disposition rend superfétatoire le projet de loi relative à l'affectation du compte général de l'exercice 2006 (cf. Doc. parl. n° 5789) qui serait donc à retirer du rôle.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 novembre 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer